VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI DO SPRAW KONTROLI PAŃSTWOWEJ (NR 118)**

z dnia 24 kwietnia 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 118)

24 kwietnia 2019 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– ocena wykorzystania wniosków de lege ferenda przedłożonych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych w latach 2015-2017;

– sprawy bieżące.

W posiedzeniu udział wzięli: **Grażyna Wróblewska** przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wraz ze współpracownikami, **Grzegorz Ziomek** dyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Jerzy Jakubczyk** dyrektor Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym w Ministerstwie Edukacji Narodowej, **Marek Wiewióra** dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów, **Mateusz Adamkowski** dyrektor Departamentu Mecenatu Państwa w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, **Paweł Maryniak** zastępca dyrektora Departamentu Nadzoru i Kontroli w Ministerstwie Zdrowia, **st. bryg. Joanna Teler** dyrektor Biura Finansów Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, **st. bryg. Danuta Wojciechowska** dyrektor Biura Prawnego Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, **Marek Surmacz** zastępca głównego inspektora ochrony środowiska oraz **Małgorzata Kajak** naczelnik wydziału w Departamencie Gospodarki Odpadami w Ministerstwie Środowiska.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jeszcze raz dzień dobry państwu. Możemy zacząć.

Stwierdzam kworum.

Czy do przedstawionego państwu posłom porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma. Wobec tego przystępujemy do jego realizacji.

Witam naszych gości na posiedzeniu – panią Grażynę Wróblewską, przewodniczącą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych razem ze współpracownikami, przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departamentu Gospodarki Odpadami w Ministerstwie Środowiska, Departamentu Nadzoru i Kontroli w Ministerstwie Zdrowia, dyrektora Departamentu Mecenatu Państwa w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego – pana Mateusza Adamkowskiego. Witam wszystkich państwa serdecznie.

Przystępujemy do realizacji punktu pierwszego porządku posiedzenia: ocena wykorzystania wniosków de lege ferenda przedłożonych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych w latach 2015-2017. Bardzo proszę, pani przewodnicząca.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Dzień dobry. Panie przewodniczący, szanowni państwo, zgodnie z przedłożoną propozycją przedmiotu dzisiejszej debaty, przedstawię ocenę wykorzystania wniosków de lege ferenda przedłożonych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych w latach 2015-2017, aczkolwiek nie bez powodu odniosę się też do pewnych wniosków, które były zgłoszone już w 2014 roku. Zrobię to dlatego, że wnioski z 2014 roku również miały istotne znaczenie i nie zostały dotąd zrealizowane, a są istotne z punktu widzenia

gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a także sprawowania funkcji nadzorczej przez Regionalne Izby Obrachunkowe.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych realizując swoje ustawowe zadanie – przedstawiania wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych, regulujących komunalną gospodarkę finansową, wskazuje we wnioskach de lege ferenda na potrzebę dokonania zmian w obowiązujących przepisach prawa lub uregulowania pojawiających się problemów.

Na przestrzeni 25 lat działalności Krajowa Rada sformułowała 224 wnioski de lege ferenda, natomiast w latach ostatnich – 2014-2017 sformułowano 44 wnioski. Oczywiście te wnioski, które są zgłaszane, znajdują się w rocznych sprawozdaniach z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego. Przedkładane są Sejmowi i Senatowi w terminie do 30 czerwca oraz są przedmiotem debaty na jednym z posiedzeń Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, jak również Komisji Samorządu Terytorialnego. W sprawozdaniu rocznym rozdział, poświęcony wnioskom de lege ferenda, zatytułowany jest „Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń Regionalnych Izb Obrachunkowych".

Znaczna liczba tych wniosków – z przykrością to muszę powiedzieć, nie została dotąd zrealizowana. Niektóre wnioski, zgłaszane w sprawozdaniach za lata wcześniejsze, a dotyczące problemów nadal budzących poważne wątpliwości interpretacyjne, powtarzane kilkakrotnie, pewnie również w sprawozdaniu za 2018 rok też się pojawią.

Rozumiemy, że na stan realizacji wniosków znaczący wpływ ma proces legislacyjny – procedura długotrwała, na którą wpływ mają różne czynniki, a Krajowa Rada nie ma możliwości oddziaływania na nie. Przebieg procesu legislacyjnego uzależniony jest od takich czynników jak zgłaszanie propozycji zmian ustawowych – takich uprawnień nie mamy, uzgadnianie wewnątrzresortowe i międzyresortowe projektów aktów prawnych, konsultacje społeczne i prace parlamentarne. Oczywiście to od państwa parlamentarzystów zależy czy te wnioski, wskazane w sprawozdaniu, zostaną podjęte z własnej inicjatywy, czy też na wniosek właściwego ministra, do którego te wnioski są adresowane. Dlatego mogę powiedzieć, że te czynniki mają istotne znaczenie dla liczby zrealizowanych wniosków w tym określonym czasie.

Spośród wniosków, które były zgłoszone w sprawozdaniu za 2014 rok, a były tu prezentowane w 2015 roku wymienić należy wnioski dotyczące usunięcia rozbieżności między przepisami ustaw ustrojowych, a przepisami ustawy o finansach publicznych, w zakresie kompetencji organu stanowiącego i wykonawczego, do zaciągania zobowiązań długoterminowych. Z ustaw ustrojowych wynika, zarówno z ustaw o samorządzie gminnym, jak i powiatowym i województwa, że do wyłącznych właściwości organu stanowiącego należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, dotyczących emitowania obligacji, określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, a także zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów. Z innego przepisu ustaw ustrojowych wynika, że wyłączną właściwością organu stanowiącego jest także podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Tym czasem z ustawy o finansach publicznych wynika, także po zmianach wprowadzonych w ustawach ustrojowych, że organ stanowiący może upoważnić organ wykonawczy do zaciągania tych zobowiązań – kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w ustawie o finansach publicznych, czy także do zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego. Nie mówi już się natomiast o innych zobowiązaniach, przekraczających zakres zwykłego zarządu. Z ustawy o finansach publicznych wynika, że jednostki samorządu terytorialnego, czy jednostki budżetowe mogą zaciągać zobowiązania tylko do wysokości określonych w danym roku budżetowym, chyba że te określone przedsięwzięcia będą ujęte w wieloletniej prognozie finansowej i wówczas możliwość do zaciągnięcia zobowiązania długoterminowego istnieje. Także tutaj nadal widzimy potrzebę doprowadzenia do zgodności tych rozwiązań, aby nie budziło już wątpliwości kto, za co, odpowiada i może zrealizować.

Nie został także zrealizowany wniosek, dotyczący ustawowego uregulowania możliwości udzielenia pomocy, w tym pomocy finansowej, społecznościom lokalnym innych państw. Przede wszystkim w sytuacjach klęsk żywiołowych. Pomoc finansowa jest moż-

liwa do udzielenia wyłącznie jednostkom samorządu terytorialnego. Zarówno pomoc finansowa, jak i pomoc rzeczowa. Zdarzały się sytuacje krytyczne w minionych latach, kiedy jednostki chciały pomóc społecznościom międzynarodowym, a formalnie takich możliwości nie miały.

Także wniosek, który się powtarza już wielokrotnie, czyli ustawowe wskazanie podmiotów do dokonywania zmian w budżecie, w związku z rozbieżnym orzecznictwem sądów administracyjnych. Wniosek nie został zrealizowany i powtórzono go w sprawozdaniu za 2017 rok. Ja szerzej na temat tego wniosku za chwilę powiem.

Wnioskowaliśmy również by precyzyjnie została określona w ustawie o finansach publicznych podstawa obliczenia rezerwy celowej na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego z zakresu zarządzania kryzysowego i przeznaczenia tej rezerwy. Wniosek z 2014 roku i powtórzony w 2015 nie został zrealizowany. Ta podstawa wskazana w ustawie nie obejmuje wszystkich wydatków majątkowych, a poza tym wymagałoby jednoznacznego określenia, naszym zdaniem – jak długo w budżecie ta rezerwa na zarządzanie kryzysowe ma być utrzymywana. De facto ona powinna być utrzymywana do 31 grudnia, bo i wtedy może jakaś sytuacja kryzysowa zaistnieć. A jeśli tak się nie stanie, powiększy ona nadwyżkę budżetową.

Wnioskiem, który częściowo został zrealizowany, to zniesienie obowiązku podatkowego gminy jako płatnika podatku od nieruchomości, środków transportowych, z uwagi na wątpliwości co do obowiązku płacenia na swoją rzecz podatku z mienia, stanowiącego własność gminy. Tego obowiązku w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego jednostka płacić nie musi, ale nadal musi składać deklarację podatkową. A więc częściowa realizacja.

Wiele wniosków już w 2014 dotyczyło zmiany w ustawie o finansach publicznych. To są art. 243-244, które dotyczą tego indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia. Wskazywaliśmy na potrzebę, aby ujmować tylko przy wyliczeniu tego wskaźnika i przyjmować planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały. Natomiast w sporządzaniu sprawozdań rocznych przyjmować wartości wykonane za ten rok, co zapewni realistyczność prognozy, stosownie do art. 226 ustawy o finansach publicznych.

Wskazywaliśmy na potrzebę wyłączenia we wzorze, z tego art. 243 wydatków na odsetki, poręczenia i gwarancje, wprowadzenie przepisów umożliwiających wcześniejszą spłatę już istniejącego długu, a także zmiany tego wzoru – polegającej na zastąpieniu dochodów ogółem, po lewej i prawej stronie wzoru, dochodami bieżącymi. Propozycje te w większości zostały zrealizowane w drodze ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, w tym również ustrojowych.

Wskazana była niespójność przepisów art. 20-24 i art. 240 ustawy o finansach publicznych. W jednym przypadku mówimy o programie naprawczym, który jednostka ma obowiązek opracować na 3 lata, w sytuacji niemożności uchwalenia budżetu, wieloletniej prognozy. Druga sprawa to program naprawczy wtedy, kiedy jednostka ubiega się o pożyczkę z budżetu państwa i ją uzyskuje. Tam już się mówi, że nie może zaciągać zobowiązań i ta relacja musi być spełniona przez cały okres na jaki ta pożyczka została udzielona. Niekiedy te pożyczki są udzielane na nawet 20 lat. Mamy więc tutaj pewną niespójność.

Wielokrotnie wskazywaliśmy potrzebę rezygnacji z obowiązku opiniowania przez skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostki samorządu terytorialnego, zarówno w projekcie uchwały budżetowej, jak i uchwale budżetowej, która podlega badaniu pod kątem zgodności z prawem przez Kolegium Izby. Niezgodne z prawem określenie źródeł finansowania deficytu ujętego w uchwale budżetowej skutkuje zawsze prowadzeniem działań nadzorczych. W związku z tym nie ma potrzeby, abyśmy wydawali opinię już do uchwalonego budżetu, o możliwości sfinansowania deficytu. O ile jest na etapie projektu i jeżeli to nie zostanie usunięte i w uchwale budżetowej zostanie to powtórzone, to będą prowadzone działania nadzorcze.

Wnioskiem budzącym wiele emocji, bo korespondencja z właściwymi ministrami była prowadzona, jest przyjęcie jednolitej procedury udzielenia absolutorium organom wykonawczym gmin, powiatów i województw, w tym zapewniającym głosowanie uchwały

o udzieleniu absolutorium niezależnie od treści wniosku komisji rewizyjnej, z którym rada czy sejmik ma obowiązek zapoznania się, ale ten wniosek nie ma mocy wiążącej dla organu stanowiącego. Po drugie – podjęcie uchwały w sprawie absolutorium w przypadku udzielenia lub nieudzielenia absolutorium bezwzględną większością głosów, określenie nieprzekraczalnego terminu na podjęcie uchwały w sprawie absolutorium. Wniosek ten nadal nie został zrealizowany.

Dalej, także z absolutorium związany wniosek – rezygnacji z dwukrotnego zajmowania się przez Regionalną Izbę Obrachunkową uchwałą rady gminy o nie udzieleniu wójtowi absolutorium, to jest przez skład orzekający, który ma wydać opinię o uchwale, w której rada odmówiła udzielenia absolutorium oraz ponownie oceniając w trybie nadzoru – to już kolegium, tą samą uchwałę. Za chwilę przedstawię jakie były stanowiska – może przedstawiciele ministerstwa też się do tego odniosą. Wniosek ten nie został zrealizowany i powtórzony jest zarówno w 2015, jak i w 2017 roku.

Ujednolicenie przepisów dotyczących obowiązków jednostek samorządu terytorialnego i Regionalnej Izby Obrachunkowej w procedurze absolutoryjnej. Obowiązek mamy z ustawy – opiniowanie informacji o stanie mienia komunalnego, których organ wykonawczy – jednostki samorządu terytorialnego, nie ma obowiązku przedstawienia radzie, oraz obowiązek opiniowania wniosków komisji rewizyjnej, z którymi organ stanowiący nie musi się zapoznać przez podjęcie uchwały w sprawie absolutorium. Wniosek niezrealizowany, czyli wniosek, który komisja rewizyjna składa, nie jest wiążący, nawet w przebiegu sesji absolutoryjnej. Wynika z tego, że rada nawet nie musi się z tym zapoznać. My wychodzimy z założenia, że skoro mamy wydać opinię o stanie mienia komunalnego, łącznie z opinią sprawozdania z wykonania budżetu, to ten obowiązek powinien być również nałożony na jednostki samorządu terytorialnego, aby tą informację przedkładać.

Umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego zaciągania pożyczek w państwowych i samorządowych osobach prawnych oraz uregulowanie zaciągania pożyczek i kredytów na przedsięwzięcia zaplanowane w wieloletniej prognozie finansowej. Wniosek nie został zrealizowany. Powtórzony w sprawozdaniu za 2015 rok.

Spośród wniosków zgłoszonych w sprawozdaniu za 2015 rok wymienić należy wnioski dotyczące monitorowania i ograniczania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Czyli niejako powtórzenie części wniosków formułowanych w roku 2014. Wnioski dotyczące konstrukcji wskaźnika 243. Konsekwencją było ujawniane niepokojące zjawisko, pozyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych, przy pomocy tak zwanych niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych. Wskazywaliśmy tutaj wyraźnie, że ten stan faktyczny i prawny wymagał pilnej interwencji ze strony ustawodawcy, w zakresie określenia w ustawie o finansach publicznych katalogu tytułów dłużnych i objęcia nimi w szczególności umów nienazwanych o skutkach podobnych do umowy pożyczki lub kredytu. Konieczne też jest wskazanie w samorządowych ustawach ustrojowych uprawnień organu stanowiącego, do zaciągania tego rodzaju zobowiązań, w tym wynikających z niestandardowych instrumentów oraz poddania nadzorowi takich uchwał. Należy także objąć przepisami ustawy o finansach publicznych instrumenty finansowe, na podstawie których zaciągany jest dług spłacany wydatkami oraz wprowadzić obowiązek uzyskiwania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej, o możliwości spłaty zadłużenia z tytułu skorzystania z innych instrumentów finansowych. Ponadto uregulowanie zasad zarządzania długiem, ustawowe ograniczenie dopuszczalnego długu jednostek samorządu terytorialnego i wprowadzenie również instrumentów pozwalających na bieżące nadzorowanie długu pośredniego samorządu terytorialnego – samorządowych osób prawnych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i spółek prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

Poza tym wskazywaliśmy na konieczność poszerzenia danych przedkładanych do Ministerstwa Finansów w sprawozdaniu o wysokości zobowiązań finansowych zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego, które wykazują ekonomiczne podobieństwo do kredytu lub pożyczki, ale w znaczeniu prawnym nimi nie są. Precyzyjnie powinno być określone, jakich niestandardowych form zadłużenia będzie ten obowiązek dotyczył.

Wskazywaliśmy także na konieczność dostosowania, w terminie 30 dni od złożenia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu, uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej do danych wykazanych w sprawozdaniu, aby było jasne, że opieramy się na danych wynikających z wykonania roku poprzedniego.

Kolejna potrzeba przez nas wskazana to umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego spłaty zadłużenia w przypadku posiadania środków na rachunku. Wskazywaliśmy, że jest to bardzo istotne dla poprawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Analiza danych finansowych, prezentowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wskazuje, że dysponują one znacznymi kwotami środków finansowych, pochodzącymi między innymi z zaciągniętych i niewykorzystanych w latach poprzednich pożyczek i kredytów długoterminowych, jak też z lepszego od planowanego, zrealizowanego wyniku budżetu. Jednocześnie jednostki te posiadają zobowiązania zwrotne w znacznych wielkościach. Tak jak wspomniałam – większość tych wniosków, niektóre z nich były już w 2014 roku, została zrealizowana w drodze wspomnianej ustawy z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, gdzie znalazł się wreszcie przepis mówiący, że te tytuły dłużne, zaciągane w tak zwanych parabankach – niestandardowe instrumenty, są zaliczone do tytułów dłużnych. Został nałożony nowy obowiązek na Regionalne Izby Obrachunkowe, dotyczący opiniowania, a także możliwości spłaty takiego zobowiązania. Została także wprowadzona możliwość wcześniejszej spłaty zobowiązań, wcześniej zaciągniętych, pod warunkiem posiadania środków na spłatę tych zobowiązań. Jednak pod jednym warunkiem, że ten nowo zaciągany kredyt na spłatę takich zobowiązań, będzie tańszy, czyli koszt będzie niższy w całym okresie spłaty tego nowego zobowiązania niż te dotychczasowe.

Wskazywaliśmy we wnioskach de lege ferenda także na potrzebę zmiany przepisów regulujących dotowanie jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego. Uważaliśmy, że należy zrezygnować z kolejnej nowelizacji obowiązującej ustawy o systemie oświaty i przygotować nową ustawę. Taka potrzeba na pewno wynika nie tylko z naszych wniosków, ale i innych zmian, które były wprowadzane w placówkach oświatowych. Te wnioski, przynajmniej w zakresie dotowania, pewnego uporządkowania spraw dotowania placówek oświatowych, zostały zrealizowane w ustawie z 27 sierpnia 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych.

Ponowiliśmy w 2015 roku wniosek dotyczący zniesienia obowiązku podatkowego od podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, podatku leśnego, w stosunku do gmin. Gmina jako osoba prawna, co do zasady, uznawana jest za podatnika podatku od nieruchomości w sytuacji, gdy jest właścicielem nieruchomości lub obiektów budowlanych oraz podatnika podatków od środków transportowych, których jest właścicielem, a także podatnika podatku leśnego, gdy jest właścicielem lasu. Taka konstrukcja tych przepisów powoduje, że zobowiązanie podatkowe gminy polega na obowiązku zapłacenia na swoją rzecz podatku, z mienia stanowiącego jej własność. Z dniem 1 stycznia 2016 r. wszedł w życie art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dodany przez ustawę z lipca 2015 roku o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, która wprowadziła zwolnienia z podatku od nieruchomości dla będących w posiadaniu gmin i nie zajętych na działalność gospodarczą gruntów i budynków lub ich części stanowiących własność gmin.

Rozwiązanie to nie spełniło jednak postulatów zgłaszanych przez Krajową Radę oraz środowiska samorządowe. Pozostała między innymi konieczność wypełniania i składania przez gminy deklaracji podatkowych, a także ich korekt. Nie została rozwiązana kwestia podatku leśnego, w którym gmina zobowiązana jest płacić sama sobie, jak również podatków od środków transportowych.

Krajowa Rada uważa za zbędny podwójny obowiązek opiniowania możliwości sfinansowania deficytu przestawionego przez jednostki w uchwale budżetowej. To jest także wniosek ponawiany. Dlatego wydajemy opinie o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie i potem w uchwale budżetowej. Ten wniosek także przy zmianie ustawy o finansach publicznych nie został uwzględniony.

Ponowiliśmy również wniosek o odstąpienie od opiniowania uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi.

Jednym z wniosków, formułowanych w 2015 roku, był wniosek zgłaszany już wcześniej, o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Z postanowień ustawy wynika, że w pokrywaniu części kosztów jej funkcjonowania mogą uczestniczyć gminy, powiaty oraz samorządy województw. W myśl art. tej ustawy, środki jednostek samorządu terytorialnego, pozyskiwane przez Państwową Straż Pożarną, w trybie i na warunkach określonych w tej ustawie, zgodnie z zawartymi umowami lub porozumieniami, przez komendantów wojewódzkich lub nadzorowanych przez nich komendantów powiatowych, są przychodami wojewódzkich funduszy wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. Oznacza to, że pomoc finansowa samorządu, przeznaczona dla Państwowej Straży Pożarnej zgodnie z tymi postanowieniami, może być dokonywana tylko za pośrednictwem wojewódzkich funduszy wsparcia.

Ten sposób przekazywania środków finansowych nie stwarza większych problemów dla gmin i województw, natomiast dla powiatów lub miast na prawach powiatu jest to rozwiązanie nieracjonalne. Powiatowe komendy Państwowej Straży Pożarnej są bowiem stosownie do postanowień ustawy o samorządzie powiatowym jednostkami budżetowymi powiatu. Chcąc wspomóc powiatową komendę Państwowej Straży Pożarnej, powiat zmuszony jest przekazać dotację do funduszu, który następnie otrzymuje jako dotację z państwowego funduszu celowego. To zbędne przekazywanie i krążenie środków powoduje także przekłamanie statystyczne, zawyżając dochody powiatu.

W odniesieniu do uchwał powiatów, których ustawowe zasady nie są przestrzegane, Regionalne Izby Obrachunkowe stwierdzają istotne naruszenie prawa. Jeszcze trzeba powiedzieć, że wojewódzkie sądy administracyjne wobec zaskarżanych rozstrzygnięć nadzorczych, także zajmowały rozbieżne stanowiska. W jednym przypadku sąd w Rzeszowie stwierdził, że dofinansowanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego przez wpłatę środków na fundusz wsparcia Państwowej Straży Pożarnej szczebla wojewódzkiego, poprzedzony zawarciem umowy czy porozumienia z komendantem wojewódzkim lub powiatowym, nie odnosi się do jednostek samorządu szczebla powiatowego, których jednostkami budżetowymi są właściwe komendy Państwowej Straży Pożarnej, uczestniczące w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania. Natomiast dokładnie przeciwne tezy zawarte są w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który powiedział, że absolutnie nie, wszystko musi iść przez fundusz wsparcia. Także, jeżeli powiat chce przekazać własnej jednostce jakieś środki. Dlatego proponowaliśmy zmianę tego przepisu. Jak dotąd ten wniosek nie został zrealizowany.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani przewodnicząca, z uwagi na to, że my tę informację mamy, czy jeszcze chciałaby pani zwrócić szczególną uwagę na jakiś punkt?

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Tak, chcę zwrócić uwagę na jeden z punktów, w którym Krajowa Rada widzi potrzebę ograniczenia dalszego zadłużania się samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Może to bowiem skutkować ich niewypłacalnością oraz stanowić zagrożenie dla finansów jednostek samorządu terytorialnego, będących podmiotami tworzącymi lub prowadzącymi samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz zadań realizowanych przez te jednostki. Dlatego w ocenie krajowej rady, niezbędnym jest wprowadzenie w ustawie o działalności leczniczej obowiązku uzyskiwania zgody podmiotu tworzącego lub prowadzącego na zaciągnięcie kredytu, pożyczki lub emisji papierów wartościowych. W tej sprawie, także po sprawozdaniu przedłożonym za rok 2017, pan minister Dworczyk skierował do ministra zdrowia wniosek, aby zapoznał się z tym i podjął stosowne działania, aby taką regulację wprowadzić. Tak, żeby podmiot tworzący miał orientację, jakie zobowiązania dłużne ten szpital zaciąga czy ma możliwość dalszego zadłużenia i czy istnieje potrzeba, w konsekwencji, czy nie będzie to zagrażało finansom powiatu.

Zrealizowane zostały w części wnioski dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi poprzez zmianę rozporządzenia w sprawie klasyfikacji. Dzisiaj już wiemy, że zarówno dochody jak i wydatki mają swój rozdział we wprowadzonej ustawie i tylko tam mogą

być klasyfikowane. Aczkolwiek proponowaliśmy – do tej pory wniosek nie został zrealizowany, aby w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dodać także zapis, aby w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu ujmowane były informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów, z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania – z wyszczególnieniem tytułów, na jakie te wydatki zostały poniesione.

W zakresie dotacji oświatowych mamy jeden wniosek. Zmiana sposobu finansowania nauki dzieci niepełnosprawnych. Nie tylko na etapie składania tych wszystkich danych, niezbędnych do wyliczenia subwencji. Subwencja jest naliczana według stanu podanego w systemie informacji oświatowej na dzień 30 września. Do tej ewidencji nie można wprowadzić dziecka niepełnosprawnego bez orzeczenia o niepełnosprawności, a takie orzeczenia są wydawane w ciągu roku. Wtedy jednostka nie ma możliwości pozyskania środków na dziecko niepełnosprawne. Dlatego przy trwającym procesie nowelizacji różnych ustaw, można by się zastanowić nad zmianą trybu finansowania nauki dzieci niepełnosprawnych, dla zapewnienia jego większej adekwatności do potrzeby bieżącego finansowania tego zadania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze. Dziękuję bardzo. Może inne tematy wyjdą w trakcie dyskusji.

Kto z państwa chciał zabrać głos? Pan poseł Wilczyński, proszę.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO-KO):

Dziękuję. Jak państwo wiecie, ja zawsze byłem orędownikiem żebyśmy analizowali wnioski de lege ferenda i nie przechodzili obojętnie obok faktu, że są niewykorzystywane. Tu mamy dość zróżnicowany obraz sytuacji, w której te państwa wnioski są realizowane częściowo. Jest wiele takich, które dotyczą ewidentnych absurdów i nieraz pojawiają się kilkakrotnie, a nadal się z nimi nic nie dzieje.

Zastanawiam się cały czas nad naszą rolą, aby wyeliminować syndrom pustej taczki, panie przewodniczący. Czasami mamy w porządku tak dużo tych sprawozdań, że my je przyjmujemy do wiadomości, ale z faktu przyjęcia informacji do wiadomości niewiele wynika. Myślę, że powinniśmy się pokusić o refleksję dotyczącą naszej pracy. W sytuacji, kiedy pojawiają się wnioski de lege ferenda – czy one nie powinny być puentowane stanowiskiem Komisji albo rekomendacją? My zauważamy, że takie wnioski są i że te wnioski gdzieś powinny być skierowane.

Zawsze można rekomendować zgłaszającemu wnioski, żeby pisał do Komisji do Spraw Petycji. Przynajmniej ta Komisja się nad tym pochyli, bo ma taki obowiązek. Ja już o tym mówiłem przy okazji rozpatrywania sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli, gdzie dokładnie ta sama sytuacja się pojawia i proponując, trochę złośliwie – piszcie do Komisji do Spraw Petycji, bo tam przynajmniej się tym zajmą. To zawsze można zrobić, nie macie obowiązku informować tylko resortu. Możecie informować Komisję, a Komisję do Spraw Petycji też poinformować.

Podnoszę tę kwestię, żebyśmy się zastanowili, czy w sytuacji, kiedy z każdego raportu, sprawozdania lub informacji, wynika wniosek de lege ferenda, nie powinniśmy tego puentować, panie przewodniczący? Według regulaminu jesteśmy komisją małą. Jednocześnie zastanawiam się, czy nie powinno być podkomisji, która zajmowałaby się wnioskami de lege ferenda i przygotowywała rekomendacje dla całej Komisji, czy dany wniosek poprzeć, czy nie. Nie ma ważniejszego, moim zdaniem, dorobku w obszarze działania kontroli państwowej niż pojawianie się wniosków de lege ferenda. Wydaje mi się, że powinniśmy się nad tym poważnie zastanowić.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Jest z nami przedstawiciel ministra zdrowia.

Panie naczelniku, dlaczego nie są realizowane te wnioski, które padają od wielu lat, w sprawie ograniczenia możliwości zadłużania się placówek służby zdrowia? To się łączy z pierwszą częścią wypowiedzi, dotyczącą nadmiernego zadłużania się samorządu. Tutaj z kolei bym prosił o zajęcie stanowiska przez przedstawiciela ministra spraw wewnętrznych.

Zastępca dyrektora Departamentu Nadzoru i Kontroli w Ministerstwie Zdrowia Paweł Maryniak:

Paweł Maryniak, zastępca dyrektora Departamentu Nadzoru i Kontroli w Ministerstwie Zdrowia.

Panie przewodniczący, państwo posłowie, pani przewodnicząca, ja mogę tylko podtrzymać to co zostało przedstawione w odniesieniu do tych wniosków w piśmie, które zostało do pana przewodniczącego skierowane dnia 17 października zeszłego roku. W tym kontekście stwierdzenia padły podczas poprzedniego posiedzenia Komisji, która rozpatrywała akurat ten konkretny wniosek de lege ferenda, przedstawiony przez panią przewodniczącą. Ustawa o finansach publicznych de facto za zarządzanie i całość gospodarki finansowej, i odpowiedzialność ceduje na kierownika jednostki, natomiast równocześnie ustawa o działalności leczniczej jak i ustawa o rachunkowości, dają podmiotowi tworzącemu całkiem szeroki katalog uprawnień pozwalających na sprawowanie nadzoru nad gospodarką finansową. Tutaj przypomnę, że między innymi podmiot tworzący powołuje radę społeczną opiniującą, przynajmniej w teorii kredyty, które są zaciągane przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Ponadto kierownik takiego zakładu musi składać corocznie sprawozdanie z sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotowi tworzącemu. Jeśli chodzi o ustawę o rachunkowości – wynika z niej, że sprawozdanie finansowe musi pozostać zatwierdzone przez podmiot tworzący. Jeżeli mamy do czynienia ze stratą netto, istnieje wtedy konieczność zrobienia programu naprawczego, który również musi zostać zatwierdzony przez podmiot tworzący. Co więcej, trzeba pamiętać też o tym, że powoływanie kierownika samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, który ponosi odpowiedzialność za gospodarkę finansową, jest również uprawnieniem należącym do podmiotu tworzącego.

Ministerstwo zdaje sobie sprawę z powagi sytuacji dotyczącej zobowiązań. Tutaj muszę zwrócić uwagę, że naszym zdaniem te wnioski, które wynikły ze sprawozdań Regionalnych Izb Obrachunkowych są dla nas bardzo cenne. Jednocześnie w kwestii tego konkretnego wniosku – był on dosyć ogólnikowy i nie wskazywał poziomu kwot powyżej których należałoby być może takie instrumenty wprowadzić. Trzeba też pamiętać o tym, że jeśli chodzi o zobowiązania jako takie, to 70% zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jest generowanych raptem przez 10% tychże jednostek.

Jeżeli chodzi o zobowiązania wymagalne, które są tutaj szczególnie uciążliwe i mogą generować problemy z zaciąganiem zobowiązań, szczególnie tych wysoko oprocentowanych – generujących dodatkowe koszty, to ¾ samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej takowych nie posiada – dokładnie 74,3%. Stąd też wydaje się zasadnym pytanie, czy faktycznie jest taka konieczność, aż tak daleko idącej ingerencji w działalność samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, która by powodowała konieczność opiniowania, czy też zatwierdzania każdego kredytu lub pożyczki zaciąganych przez te zakłady w świetle tych danych i uprawnień, które już w obecnym stanie prawnym funkcjonują?

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy państwo chcą się odnieść do tego? Szczególnie do dwóch punktów, dotyczących jaki procent tych jednostek generuje to zadłużenie. Prosiłbym również o informację jakie państwo proponujecie rozwiązanie ustawowe.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Odnosząc się do wypowiedzi pana dyrektora, pragnę zwrócić uwagę, że również, jeśli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego, to niewielki odsetek na blisko 3 tys. jednostek wykazywał zadłużenie w instytucjach parabankowych. Nadmierne korzystanie z tych tytułów dłużnych przez jedną z tych jednostek, spowodowało konieczność jej likwidacji. W kilku stwierdziliśmy też daleko idące zagrożenie.

Ten argument, że jest tylko niewielki procent podmiotów, które są w trudnej sytuacji finansowej i korzystają z tych instrumentów jest niewystarczający, żeby odeprzeć wniosek, aby jednak podmioty sprawujące nadzór, miały również możliwość wyrażania

zgody –zwłaszcza w sytuacjach, kiedy mają analizę danego podmiotu leczniczego, z której wynika, że ma on zobowiązanie wymagalne i inne zobowiązania z tytułu dostaw, żeby zezwalać na dalsze ich generowanie.

W związku z tym uważamy, że ten wniosek powinien doczekać się realizacji. My sformułowaliśmy to w sposób ogólny. Nie podawaliśmy kwot. Gminy czy powiaty są osobami prawnymi i samodzielnie decydują. Właściwie nie powinniśmy się tym zajmować, ale jednak jako organ nadzoru ogólnego i szczególnego, przyglądamy się temu, aby te nadmierne zadłużenie zahamować.

Dlatego nasz wniosek idzie w tym kierunku, aby samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, mimo iż posiadają tę samodzielność, przed zaciągnięciem kredytu lub pożyczki, miały zgodę podmiotu tworzącego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli taki przepis ustawy pani proponuje.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Tak. Taką formułę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy pani nie widzi potrzeby jakiejś przykładowo gradacji, chociażby kwotowej. Co innego jest zaciągnięcie 100 tys. zł kredytu, a co innego 10 mln zł.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Nie jestem w tej chwili tak przygotowana. Może kolega coś powie odnośnie progu. To właściwie nie ma znaczenia. Każdy zaciągnięty dług będzie sytuację danego podmiotu pogarszał.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest oczywiste.

Panie dyrektorze, czy ta kwestia była omawiana kiedyś w Komisji Zdrowia? Ewentualnych zmian ustawowych, ograniczających możliwość zaciągania przez samorządowe jednostki służby zdrowia kredytów.

Zastępca dyrektora Departamentu Nadzoru i Kontroli w MZ Paweł Maryniak:

Według mojej wiedzy, była tylko przedmiotem dyskusji tutaj, w Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę.

Zastępca przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Ryszard Zajączkowski:

Panie przewodniczący, proszę państwa, my wielokrotnie domagaliśmy się, jeśli chodzi o kwestie parabanków. W Komisji były już one podnoszone.

Poruszaliśmy ten problem, że jest niewielki odsetek gmin korzystających z tych instytucji, ale w końcu doprecyzowaliśmy i w wyniku naszych wniosków w tej chwili mamy już określoną wiedzę, jeśli chodzi o kwestie wszystkich kredytów i pożyczek, które są zbliżone do tych instytucji.

W związku z tym, skoro powstały takie zagrożenia, jeśli chodzi o określone jednostki, które dysponowały takimi środkami, to doszliśmy do wniosku, że należy przekazać pod rozwagę, aby takim mechanizmem objąć temat zadłużania się samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w kontekście wiedzy i zgody organu prowadzącego. Sprawa umowna, jeśli chodzi o kwestie wielkości. Pan przewodniczący wspomniał 100 tys. zł, może i 10 tys. zł. Ale takie pożyczki mogą być zaciągane wielokrotnie, prawda? Mogą więc tworzyć pewną określoną bazę pod te wielkości. Niekoniecznie od razu trzeba zaciągać kredyt na kwotę 1 mln zł.

Myślę, że objęcie ściślejszą kontrolą tych instytucji, byłoby właściwe z naszego punktu widzenia, choćby ze względu na określone, wcześniej wymienione, przypadki samorządów. Taka była nasza konkluzja w czasie rozmów.

Natomiast już do Ministerstwa Zdrowia, czy Komisji Zdrowia należałoby określenie jakie są kwoty zagrożenia w tym zakresie, aby rzeczywiście tę gradację wielkości kwoty kredytowej określić.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Ja chciałam tylko wspomnieć, bo nie wybrzmiało to chyba tu do końca, że samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, na funkcjonującą ich liczbę, zadłużone są na około 7 mld zł. Natomiast na prawie 3 tys. jednostek samorządu terytorialnego, zadłużenie wynosi prawie 69 mld zł. Jeśli sobie to zestawimy, to jednak jest potrzeba takiego uregulowania, aby ograniczyć to zadłużenie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani przewodnicząca, ja bym prosił o bardziej szczegółową informację, ale niezbyt dużą.

Proponowałbym koleżankom i kolegom z Komisji, żebyśmy wystąpili do Komisji Zdrowia z prośbą o rozpatrzenie tego punktu. Może z zaproszeniem przedstawicieli naszej Komisji. Tak to widzę.

My nie jesteśmy specjalistami. Na co dzień nie zajmujemy się służbą zdrowia.

Być może ze strony członków tamtej komisji padną argumenty potwierdzające tezę pana dyrektora – o tym, że te przepisy mogą funkcjonować w tym kształcie. Taka dyskusja powinna się odbyć.

Mogę prosić o taką informację?

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

W jakim zakresie te informacje, przepraszam?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tego o czym pani teraz mówiła – kwotach tego zadłużenia.

Ja to pytanie zadałem jako pierwsze, bo pamiętam naszą ostatnią dyskusję. Ponieważ niewiele się wydarzyło w tej kwestii, chciałbym mieć pewność, że tak ma być albo potrzebna jest zmiana.

Dlatego będę miał propozycję dla Komisji Zdrowia, żeby ewentualnie nad tym problemem, a być może tylko tematem się pochyliła.

Czy rada społeczna obligatoryjnie opiniuje zaciągnięcie pożyczki i robi to przed faktem?

Zastępca dyrektora Departamentu Nadzoru i Kontroli w MZ Paweł Maryniak:

Nie jest to zdaje się obligatoryjne. Jest to jedynie jedno z potencjalnych, przewidzianych ustawowo, działań przewidzianych w ustawie o działalności leczniczej.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Opiniuje projekt planu finansowego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Chciałem się upewnić. Ale z tego co pamiętam rola rad społecznych jest taką rolą… rady społecznej. Dyrektor placówki może tutaj bardzo wiele.

Teraz, wracając do drugiej części tego pytania – to o czym wspomniałem na początku. Kwestia ogólnego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w parabankach. O tym też wcześniej rozmawialiśmy. Mamy przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji?

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Jeszcze zanim pan dyrektor zabierze głos – ta kwestia została w ustawie o finansach publicznych na tyle uregulowana, że to zadłużenie w parabankach jest wliczane do długu i musi być też opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej, jeżeli podmiot chce skorzystać z możliwości zaciągnięcia takiego zobowiązania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Grzegorz Ziomek:

Grzegorz Ziomek, dyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, temat zadłużenia w MSWiA jest analizowany bardziej pod kątem ustrojowym, ogólnym – w zakresie zagrożeń dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Takim najbardziej namacalnym przykładem zainteresowania Ministerstwa, była ubiegłoroczna ustawa, dotycząca szczególnej sytuacji Gminy Ostrowice. Ustawa ta została przejęta przez państwa dnia 5 lipca i de facto znieśliśmy gminę, która nadmiernie się zadłużyła. Tak obrazowo powiem, że to zadłużenie wynosiło pięciokrotność jej budżetu. Obecnie wojewoda realizuje kompetencje związane z zaspokojeniem wierzycieli tej gminy. Szacowane są one na 50 mln zł – w gminie, której budżet wynosił około 10 mln. To jest skala problemu.

Natomiast muszę powiedzieć jedno – nie mamy drugiej takiej gminy. Z analiz RIO wynika, że żadna inna gmina w tak trudnej sytuacji nie jest. Oczywiście jest trochę gmin bardziej zagrożonych, ale też działania nasze, we współpracy, a tak naprawdę z większym udziałem Regionalnych Izb Obrachunkowych i wojewodów, koncentrują się na tym, aby te gminy mogły dalej funkcjonować.

Co do meritum – z tych wniosków de lege ferenda, najistotniejszym z tych wniosków, które adresujemy do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, był dotyczący kompetencji kontrolnych RIO. Ten wniosek był sformułowany w 2016 roku i został w całości zrealizowany w projekcie ustawy nowelizującej ustawę o RIO. Po istotnych zmianach w trakcie prac sejmowych, ta ustawa nie spotkała się ze zgodą pana prezydenta – złożył weto do niej. Myślę, że ten temat jest istotny i w przyszłości będzie przedmiotem prac i analiz, bo te kompetencje dzisiaj naszym zdaniem są niewystarczające do pełnych analiz, w zakresie finansów samorządowych. Natomiast bardzo istotnym elementem funkcjonowania czy zadłużania się gmin, powiatów i województw są sprawy finansowe. W tym zakresie, jeśli pan przewodniczący pozwoli, zaproponowałbym, żeby głos przedstawiciel Ministerstwa Finansów, który też może powiedzieć dwa słowa na ten temat.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy państwo chcieliby się odnieść do tych wypowiedzi?

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Nie. Podzielamy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ale chyba z Ministerstwa Finansów nie mamy przedstawiciela.

Przepraszam. Ta lista jest bardzo obszerna. Bardzo bym prosił o przedstawienie się.

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów Marek Wiewióra:

Marek Wiewióra, dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego.

Panie przewodniczący, proszę państwa, Ministerstwo Finansów corocznie analizuje wnioski de lege ferenda zgłaszane przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Te wnioski są zawarte w sprawozdaniu z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych. Przykładamy do tych wniosków dużą wagę, w szczególności w zakresie zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ minister finansów ma kompetencje w zakresie dbania o poziom długu publicznego. Zasadnicza część wniosków Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, w zakresie zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego została uwzględniona ustawie o zmianie ustawy o finansach publicznych z dnia 14 grudnia 2018 r. Ta ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Tam są w prawdzie okresy przejściowe i tylko zasadnicza część tych rozwiązań zacznie funkcjonować od 2020 roku, ale ta ustawa wprowadza wiele zmian

w zakresie zadłużania samorządów. Przede wszystkim wzmacnia mechanizmy prawne, służące zwiększeniu bezpieczeństwa finansowego samorządów.

Chodzi tu o objęcie limitem spłaty zadłużenia wynikającego ze zobowiązań, które wywołują skutki podobne do umowy kredytu i pożyczki, a w sensie prawnym nie są kredytem czy pożyczką. Również są tak zwane niestandardowe instrumenty finansowania. Zostały w tej ustawie objęte takimi samymi rygorami jak zwykły kredyt czy pożyczka. Poszerzono jednocześnie wymogi dotyczące opiniowania tych zobowiązań, które wywołują skutki podobne do umowy kredytu i pożyczki, zobowiązujące Regionalne Izby Obrachunkowe do przedstawiania opinii o możliwościach spłaty tych zobowiązań. Oczywiście wprowadzono tam także wymóg, pewien wyjątek, żeby nie obciążać Regionalnych Izb Obrachunkowych zbyteczną pracą przy znikomych kwotach tego typu zobowiązań.

Jednocześnie projektowana ustawa wprowadza wiele zmian racjonalizujących możliwości zadłużania się samorządów – to były też postulaty Regionalnych Izb Obrachunkowych. Chodzi tu przede wszystkim, o możliwość dokonywania restrukturyzacji zadłużenia i wcześniejszej spłaty długu. Dotychczas, przed wejściem w życie tej ustawy, samorządy nie mogły dokonywać restrukturyzacji zadłużenia, nawet w sytuacji, gdy posiadały własne środki na ten cel. Po wejściu w życie tej ustawy, już od 1 stycznia 2019 r. samorządy mogą dokonywać tego typu procesów restrukturyzacyjnych i tego typu działania racjonalizatorskie w zakresie zadłużenia. To poprawia sytuację samorządów, umożliwia wygospodarowanie oszczędności w budżetach, które mogą być docelowo przeznaczane nawet na cele inwestycyjne.

To w skrócie, jeśli chodzi o najważniejsze rzeczy, które zostały zawarte w tej nowelizacji ustawy o finansach.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie dyrektorze, w tej informacji jest pkt 6 – niespójność przepisów artykułu art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych. Wie pan o co tu chodzi Regionalnej Izbie Obrachunkowej? Wskazują na to, że są przepisy wprowadzające różne terminy na udzielanie i na spłatę pożyczek dla samorządu terytorialnego. Na tak zwane postępowanie naprawcze.

Proszę powiedzieć, czy pana zdaniem te przepisy mogą obowiązywać w takiej formie w jakiej są, dlatego że tak trzeba i nie sprawia to problemów, czy po prostu trzeba te przepisy po prostu uściślić i sprawić by były spójne.

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w MF Marek Wiewióra:

Inne terminy, jeśli chodzi na…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tu strony nie są ponumerowane w tej informacji, pani przewodnicząca.

Mogę panu dyrektorowi to dać. To jest pkt 6.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Ja przypomnę, że z przepisów art. 224 ustawy o finansach publicznych, wynika, że jednostkom samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeśli jednostka realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji. Jednym z warunków udzielenia takiej pożyczki jest zachowanie zasad określonych w art. 242-244, w roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki. Do tego przypisu jest wydane rozporządzenie, w którym ten program nazywany jest programem postępowania ostrożnościowego. Czyli raz nazywa się programem naprawczym, raz ostrożnościowym, w tym samym artykule.

Inne są też okresy ustalania tego programu. Ten z artykułu 224 na okres spłaty pożyczki. Ostatnio powiat otrzymał taką pożyczkę na 20 lat. Natomiast pozostałe artykuły mówią o programie naprawczym, który ma być uchwalany maksymalnie na 3 lata.

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w MF Marek Wiewióra:

Problem jest znany. Postępowania naprawcze i pożyczki naprawcze są udzielane jednostkom samorządu terytorialnego, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji finansowej. Jest szczególnym instrumentem finansowym wspierającym tego typu jednostki.

Co do zasady, ustawa o finansach wskazuje, że program postępowania naprawczego powinien być opracowany na 3 lata i w tym okresie jednostka samorządu terytorialnego

powinna zrealizować program naprawczy, opracowany i zaopiniowany wcześniej przez Regionalne Izby Obrachunkowe. W tym okresie powinien być poniesiony główny ciężar restrukturyzacyjny, naprawczy, przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Jednocześnie przepisy przewidują dodatkowe rozwiązanie w postaci wsparcia samorządów, które realizują program naprawczy, środkami pożyczkowymi z budżetu państwa. Te pożyczki naprawcze nie są udzielane wszystkim jednostkom realizującym program naprawczy, tylko tym, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Stąd istnieje potrzeba wydłużenia okresu wyłączenia spłaty pożyczki naprawczej z budżetu państwa z limitu spłaty zadłużenia. Nie doszukiwałbym się tutaj jakichś niespójności. To raczej należy traktować jako rozwiązanie szczególne w stosunku do ogólnych rozwiązań, dotyczących realizacji postępowań naprawczych.

Także wcześniej wspomniana przeze mnie, ustawa o finansach publicznych dokonała pewnej zmiany w art. 240. Zmiana ta realizowała wniosek Najwyższej Izby Kontroli. Również doprecyzowano przepisy w tym zakresie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy pan podziela zdanie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, że zarówno art. 224, jak i 240a są przepisami lex specialis, w tej ustawie?

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w MF Marek Wiewióra:

To znaczy art. 224 jest raczej przepisem szczególnym w stosunku do art. 240 ustawy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

O właśnie.

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w MF Marek Wiewióra:

Bo co do zasady naprawa jednostki samorządu terytorialnego powinna nastąpić w okresie 3-letnim, w ramach realizacji programu naprawczego. Natomiast część jednostek realizujących postępowania naprawcze otrzymuje pożyczki z budżetu państwa. Te pożyczki są udzielane przez Ministerstwo Finansów po rzetelnej analizie możliwości jednostki samorządu terytorialnego do jej spłaty. Także po dogłębnym zbadaniu i uzyskaniu uprzednich opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej lub wojewody nadzorującego daną jednostkę, po dokładnym przedstawieniu konkretnych działań naprawczych i harmonogramu ich wdrażania, a także konkretnych efektów finansowych z nich wynikających. Mechanizm pożyczek naprawczych jest takim kołem ratunkowym dla nadmiernie zadłużonych jednostek, które co do zasady sprawdza się w obecnym systemie finansów samorządu terytorialnego.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

My stoimy na stanowisku, że zarówno artkuł 224, jak i 240a stanowią lex specialis w stosunku do ustawy o finansach publicznych i zapisy tych norm prawnych winny być…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W stosunku do jakich przepisów one są lex specialis?

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Jeśli przepis art. 240 stanowi, że program naprawczy ma być opracowany na 3 lata i w tym okresie jednostka nie może podejmować określonych działań, tj. zwiększyć wynagrodzeń, podejmować nowych inwestycji i zaciągać kredytu na ich finansowanie i nagle jawi się jeszcze jakiś program naprawczy, który jest finansowany pożyczką z budżetu państwa. To budzi kontrowersje.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ale pan dyrektor powiedział, że właśnie art. 224 jest tym przepisem lex specialis, w stosunku do tamtego. To zmienia nieco postać rzeczy.

Proszę.

Zastępca przewodniczącej KRRIO Ryszard Zajączkowski:

Panie przewodniczący, proszę państwa, przepis art. 224 funkcjonował o wiele wcześniej niż przepis art. 240a. Jak sam przepis stanowi, on został stworzony tylko po to, żeby jednostce samorządu terytorialnego mogła być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli – i tu są wymienione pewne okoliczności związane, jeśli jest postępowanie naprawcze lub przystępuje się do jego realizacji. Tu wymienia się też program ostrożnościowy. Dopiero następczo wprowadzono program postępowania naprawczego, który jest tylko i wyłącznie wtedy realizowany, gdy jednostka nie ma możliwości uchwalenia budżetu lub jest zagrożenie zadań publicznych.

W tej chwili, jeśli weźmiemy pod uwagę, kiedy właściwie ma być program naprawczy z art. 224 do uzyskania pożyczki, to się zgadzamy z tym. Natomiast jeżeli weźmiemy pod uwagę, że my powinniśmy wzywać jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania programu naprawczego. Jest wtedy kwestia wyboru – czy to ma być program naprawczy z art. 240a, czy z 224. Nie rozumiemy funkcjonowania obok 240a. Gdyby funkcjonował tylko przepis z art. 240a to ten program naprawczy z art. 224 byłby zbędny.

Proszę pamiętać, że w ramach art. 224 jest program ostrożnościowy, który opiniuje wojewoda. Jest taki dualizm. My wzywamy do programu naprawczego z art. 240a, a wojewoda opiniuje program ostrożnościowy. To wtedy były potrzebne te programy, kiedy istniał przepis art. 240a. Wówczas, jeżeli jednostka chciała uzyskać pożyczkę z budżetu państwa, to wtedy przygotowywała taki program i w zależności od tego czy przyczyny jego powstania były z winy, czy nie z winy jednostki nazywało się to programem naprawczym lub ostrożnościowym.

W związku z tym uważam, że należałoby uporządkować tą kwestię, aby ta sprawa była określona jednoznacznie. Oczywiście pan dyrektor ma rację. Jednostki posiłkują się w tym zakresie, bo opracowują programy naprawcze tak, aby uwzględniać w nim ewentualną pożyczkę z budżetu państwa. Dla niektórych jednostek bez pożyczki z budżetu państwa nie ma szans by dokonać naprawy finansów. My zawsze badamy, czy to jest kwestia tylko wskaźnikowego uchwalenia budżetu, czy też jest to kwestia zagrożenia realizacji zadań publicznych. To są już bardzo poważne elementy występujące.

Także podtrzymujemy tę kwestię, panie przewodniczący, że trzeba te przepisy tak dopracować, żeby one między sobą nie budziły wątpliwości.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy pan jeszcze chciał coś dodać?

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w MF Marek Wiewióra:

Myślę, że jest to kwestia podejścia do interpretacji tych przepisów. Generalnie w ocenie Ministerstwa Finansów to jest jeden program naprawczy. Niezależnie czy jednostka samorządu terytorialnego, która przygotowała program naprawczy, aplikuje o pożyczkę naprawczą, czy nie korzysta z tej możliwości. Jest to więc bardziej problem interpretacji jakichś szczegółowych zapisów niż problem niewłaściwej regulacji lub jej braku.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Być może. Dziękuję.

Nie teraz jest czas na rozstrzygnięcie kwestii prawnych. Być może zasięgniemy tutaj opinii Biura Analiz Sejmowych. Wtedy będziemy mogli posiłkować się tym dodatkowym materiałem.

Czy ktoś z państwa posłów ma jeszcze jakieś uwagi, pytania? Albo ktoś z państwa chciał się ustosunkować do tego co zostało zawarte w informacji Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych?

Proszę bardzo, pani przewodnicząca.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Ja jeszcze chciałam zwrócić uwagę na jedną rzecz – zmiany ustawy o bibliotekach. To nam tutaj jakoś umknęło.

Jest ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Instytucje kultury to również biblioteki. Małe gminy o małym budżecie zmuszone są do tworzenia instytucji kultury, która musi mieć dyrektora, służby i tak dalej. Podczas gdy naszym

zdaniem, wystarczyłoby, żeby w takiej małej jednostce można było korzystać z tych instytucji, które przewiduje ustawa o finansach publicznych – jako jednostka budżetowa, czy jako zadanie.

My musimy jako organ nadzoru kwestionować fakt zapisania w uchwale budżetowej wydatków na wynagrodzenia w rozdziale biblioteki czy inne, a nie dotacje. Bo dla instytucji kultury musi być zaplanowana dotacja.

Uważamy, że zmiana przepisów w ustawie o bibliotekach, gdzie byłaby dopuszczona możliwość realizacji tego zadania przez jednostkę budżetową, bądź też jako zadanie budżetowe pod warunkiem spełnienia tego kryterium – dostępu do materiałów bibliotecznych i informacji. Nie ma potrzeby tworzenia w każdej małej jednostce samorządu terytorialnego odrębnej instytucji kultury pod nazwą biblioteka.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę, panie dyrektorze.

Dyrektor Departamentu Mecenatu Państwa w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego Mateusz Adamkowski:

Mateusz Adamkowski, dyrektor Departamentu Mecenatu Państwa w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, ustawa o prowadzeniu działalności kulturalnej i ustawy o bibliotekach tworzą pewien spójny system prowadzenia instytucjonalnej działalności kulturalnej, poprzez instytucje kultury – gdzie ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nadaje im osobowość prawną.

Proszę pamiętać o tym, że biblioteka bardzo często jest jedyną instytucją kultury na terenie gminy. Uważamy, że zmiana tej formuły prawnej albo dopuszczenie możliwości tworzenia jednostek budżetowych, jest pod tym względem pewnym zagrożeniem dla pełnienia tych funkcji przez biblioteki publiczne. Między innymi przez to, że utracą one osobowość prawną, co ma bardzo daleko idące konsekwencje, jeżeli chodzi na przykład o możliwość aplikowania o środki chociażby z programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Jednostki budżetowe nie są dopuszczone do aplikowania o tego typu subwencje.

Także ta formuła prawna jednostki budżetowej po pierwsze nie przystaje do zadań prowadzonych przez biblioteki. Po drugie ogranicza ich możliwość działania, chociażby poprzez możliwość zewnętrznego finansowania – co bardzo często dla biblioteki jest jedyną możliwością prowadzenia szerszej działalności, poza tą podstawową, czyli wypożyczaniem.

Ponadto zmiana nie dotyczyłaby tylko i wyłącznie ustawy o bibliotekach, ale również ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, która stanowi, że instytucjami kultury są nie tylko biblioteki, ale też domy kultury, czy inne samorządowe instytucje kultury. Jak rozumiem ta zmiana dotyczyłaby również tych podmiotów, co naszym zdaniem nie jest uzasadnione i mogłoby przynieść odwrotny skutek do zamierzonego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy są jeszcze jakieś uwagi lub pytania? Nie ma.

W tym momencie, w drugim punkcie w ramach spraw organizacyjnych, przypominam państwu o potrzebie przekazania propozycji tematów kontroli NIK na 2020 rok. Termin mija 25 kwietnia. Jeśli państwo uważacie, że jakaś sprawa powinna zostać przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2020 roku zbadana, proszę o taką informację.

Dziękuję państwu bardzo. Dziękuję bardzo za tak liczne stawiennictwo. Dziękuję państwu posłom i przypominam, że za chwilę zaczniemy posiedzenie Komisji związane z pracą Najwyższej Izby Kontroli.

Jeszcze raz dziękuję. Zamykam posiedzenie Komisji.